

УДК 336.711.65

М.В. Корнєєв*Дніпропетровський національний університет імені О. Гончара***СУТНІСТЬ ТА РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ
НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

У статті розглядаються питання необхідності посилення ефективності державного фінансового контролю діяльності органів місцевого самоврядування в сучасних умовах господарювання.

Ключові слова: контроль, фінансовий контроль, аудит, бюджетні кошти, органи місцевого самоврядування, ефективність, управління, реформування.

В статье рассматриваются вопросы необходимости усиления эффективности государственного финансового контроля в современных условиях хозяйствования.

Ключевые слова: контроль, финансовый контроль, аудит, бюджетные средства, органы местного самоуправления, эффективность, управление, реформирование.

The questions of necessity of efficiency strengthening of state financial control in the modern terms of management are examined in the article.

Key words: control, financial control, audit, budgetary facilities, local self-government authorities, efficiency, management, reformation.

Сучасний етап економічного розвитку України характеризується тим, що проблеми, які виникають в системі органів фінансового контролю, є однорідними. Такий характер проблем властивий всім органам державного фінансового контролю. Серед вчених, які присвятили власні дослідження вирішенню питань фінансового контролю, найвагоміший внесок зробили В.Д. Андрєєв, В.Д. Базилевич, О.В. Бречко, Ф.Ф. Бутинець, І.В. Ващенко, Л.М. Касьяненко, А.А. Коваленко, І.Б. Стефанюк, В.Ю. Стрельцов та ін.

Сучасний стан державних фінансів вимагає посилення контролю за витрачанням бюджетних коштів органами центральної виконавчої влади та місцевого самоврядування, боротьби з порушенням бюджетного законодавства. Це визначає мету даної статті, а саме з'ясувати причини наявного в Україні зниження ефективності фінансового контролю та напрями її зростання.

Удосконалення організації системи державного фінансового контролю має бути забезпечене діяльністю всіх організацій, що входять до структури державного контролю на рівні різних гілок державної влади [1]. Організаційну структуру фінансового контролю зображено на рис. 1.

Необхідною умовою підвищення ефективності контролю є скоординована й упорядкована діяльність його суб'єктів з метою уникнення дублювання за тими напрямками контролю, які входять до компетенції відповідних організацій.

Систему контролю можна вважати ефективною тільки тоді, коли вона забезпечує за умов найменших витрат досягнення поставлених цілей. *Ефективність контролю залежить від:*

- точного визначення його завдань, правильного планування роботи;
- участі в ньому усіх служб управління;
- використання в комплексі різних видів, форм та методів контролю;
- систематичного підвищення ділової кваліфікації кадрів;
- чітко налагодженої системи інформації про чинність законодавчих актів;
- правильної взаємодії контролюючих та правоохоронних органів;
- дійового контролю за виконанням рішень, прийнятих за матеріалами контролю;

- постійного вивчення передового досвіду організації роботи і її розповсюдження;
удосконалення методики здійснення контролю.

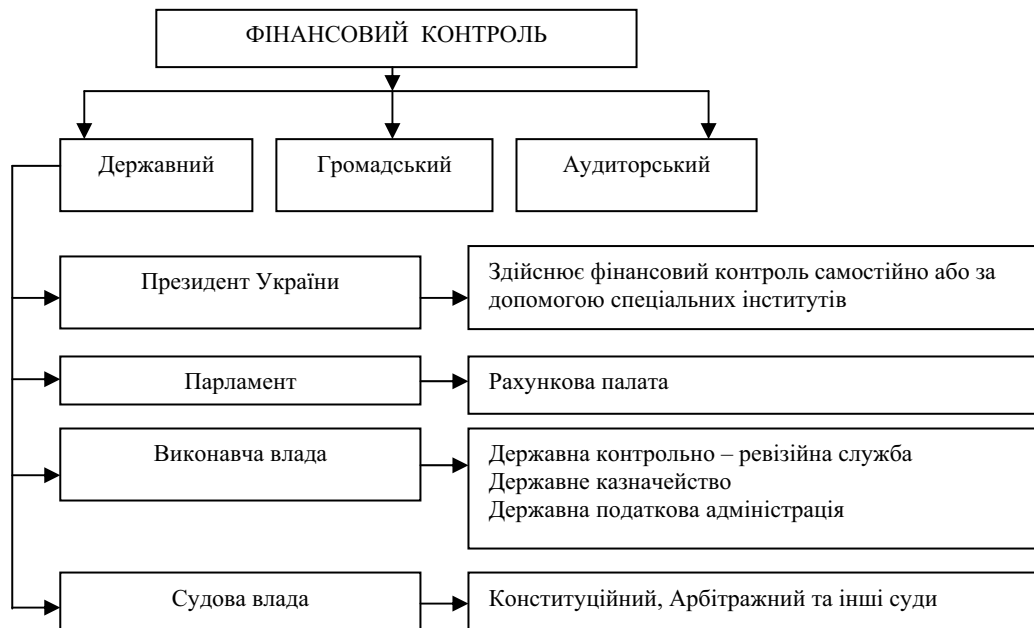


Рис. 1. Організаційна структура фінансового контролю в Україні

Вдосконалення нормативно-правової бази, створення організаційних умов ефективної взаємодії систем зовнішнього та внутрішнього контролю є одними із головних чинників, які можуть суттєво впливати на діяльність органів фінансового контролю [12].

Критеріями ефективності контролю є також фактори, які призначені для визначення ступеня досягнення поставлених цілей: витрати часу на здійснення контролю (чим менше витрачається суспільно корисної праці, тим більш ефективним вважається контроль); витрати коштів на здійснення контролю (вони повинні бути мінімальними); організаційні витрати, які характеризуються кількістю людей, яких відривають від продуктивної праці для здійснення контролю (чим менше засідань, рад, зборів витрачається на контроль, тим він ефективніший); кількість та цінність для потреб управління інформації, яка отримується в результаті контролю.

Контроль у сфері місцевих фінансів має бути попереднім, а отже повинен здійснюватися у формі аудиту [3]. Вагому роль у забезпеченні дієвості такого контролю відіграє аудит ефективності як його форма, що спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Аудит ефективності здійснюється з метою розроблення обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів у процесі виконання бюджетних програм. *Основними завданнями аудиту ефективності* є: оцінка виконання результативних показників бюджетних програм; оцінка ефективності виконання бюджетних програм; виявлення упущень і недоліків організаційного, нормативно-правового та фінансового характеру, які перешкоджають своєчасній, повній і якіс-

ній реалізації запланованих цілей; визначення ступеня впливу виявлених упущень і недоліків на реалізацію запланованих цілей; розроблення пропозицій щодо шляхів (форм, засобів) підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Аудит ефективності проводиться шляхом аналізу: нормативно-правових актів, розрахунків та обґрунтувань, методичних документів, видань і публікацій щодо напряму діяльності в бюджетній програмі, стосовно якої проводиться аудит ефективності; результатів раніше здійснених контролюючими органами контрольних заходів; показників статистичної, фінансової та оперативної звітності; даних порівняння фактично досягнутих результативних показників виконання бюджетних програм із запланованими в динаміці за кілька років, а також з вітчизняним і зарубіжним досвідом за напрямом діяльності в бюджетній програмі, стосовно якої проводиться аудит ефективності, тощо; даних анкетування, опитування громадян і збирання інформації від юридичних осіб.

Аудит ефективності проводиться органами фінансового контролю за планами, які складаються та затверджуються у визначеному законодавством порядку. До проведення аудиту ефективності можуть залучатися в установленому порядку працівники органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій. Висновки щодо ефективності виконання бюджетних програм робляться за результативними показниками, визначеними в паспорті бюджетної програми. На підставі підтверджених гіпотез (припущень) робляться висновки щодо причин недосягнення запланованих (максимальних) цілей [2; 7]. Висновки є основою для розроблення пропозицій щодо шляхів (форм, засобів) підвищення ефективності використання бюджетних коштів у процесі виконання бюджетних програм. Аудиторський звіт передається головному розпоряднику бюджетних коштів та/або відповідальному виконавцю бюджетної програми, а також у разі потреби Мініфіну для ознайомлення та надання зауважень і пропозицій. Інформація щодо врахування зауважень та пропозицій вноситься до аудиторського звіту.

Публічність і прозорість діяльності органів фінансового контролю забезпечується через налагодження зв'язків з громадськістю шляхом використання таких форм донесення інформації, як: випуск і поширення інформаційних та довідкових збірників, бюлетенів, оглядів, прес-релізів, експрес-інформації; проведення прес-конференцій, брифінгів для представників засобів масової інформації; проведення тематичних теле- і радіопередач; розміщення аудиторських звітів на веб-сторінках органів державної контрольно-ревізійної служби в Інтернеті; інші форми, що не суперечать законодавству. Учасники бюджетного процесу за ненадання інформації або надання недостовірної та неповної інформації для проведення аудиту ефективності несуть відповідальність згідно з законодавством.

З метою посилення контролю за надходженням коштів до державного бюджету в попередні роки особлива увага приділялась масовому проведенню перевірок: установ комерційних банків – з питань повноти та своєчасності зарахувань податків, зборів та обов'язкових платежів, правильності нарахування та сплати відсотків за користування тимчасово вільними залишками коштів; органів, що уповноважені справляти платежі, належні державному бюджету – щодо повноти та своєчасності їх перерахування до бюджету. Такий контроль на той час вважався важливим, оскільки, з однієї сторони, в процесі перевірок виявлялися факти недозарахування платежів до державного бюджету і вживалися заходи щодо негайного виправлення становища; а з другого боку, упереджувалися аналогічні порушення надалі.

Одним з головних завдань Казначейства виступає управління готівковими коштами державного бюджету шляхом здійснення фінансування витрат органів дер-

жавної влади згідно з затвердженим державним бюджетом. Після набуття органами казначейства статусу учасника СЕП НБУ, на балансі управління відкриті доходні рахунки державного та місцевих бюджетів. Зазначений крок у розвитку казначейського обслуговування як державного, так і місцевих бюджетів став свого роду революційним. Органи місцевого самоврядування, виконавчої влади, місцеві фінансові органи схвально сприйняли такі нововведення, адже це ще один крок до наведення порядку в державних фінансах. Потрібно покращити рівень методичної та роз'яснювальної роботи з територіальними органами податкової адміністрації, установами банків та безпосередніми платниками податків, щоб усунути таке негативне явище, як утворення в органах Державного казначейства великої картотеки [2; 8].

З прийняттям Бюджетного кодексу України повністю відмовились від перевірок і зосередили зусилля на попередньому контролі за цільовим використанням бюджетних коштів. Але на практиці виявилось, що вести достовірний облік зобов'язань – досить складна проблема, оскільки Цивільний кодекс не передбачає участі і не надає повноважень органам Державного казначейства щодо відстежування та контролю прийняття зобов'язань розпорядниками коштів на стадії укладання угод з постачальниками товарів, робіт, послуг. Внаслідок неузгодженості нормативних актів органи Державного казначейства реєструють тільки ті зобов'язання, які надають їм розпорядники бюджетних коштів для здійснення оплати в межах асигнувань. З метою вирішення даної проблеми доцільно в законодавчому порядку передбачити, що розпорядники бюджетних коштів беруть зобов'язання (підписують угоди чи договори) тільки після попередньої реєстрації проектів цих угод у відповідних органах казначейства.

Ще однією важливою проблемою, що стоїть сьогодні при виконанні державного бюджету за видатками, є не завжди якісне оформлення розпорядниками коштів підтверджуючих документів, а саме: дотримання всіх вимог чинного законодавства щодо їх раціонального та ефективного використання [4].

Доцільним кроком на шляху ефективного управління бюджетними коштами було б не направляти кошти кожного дня до «центру», а потім отримувати їх назад, а направляти кошти на першочергові витрати та в разі необхідності одержувати підкріплення за рахунок ресурсів Державного казначейства України.

Завдання по автоматизації обробки інформації для органів Державного казначейства має важливе значення і зростає по мірі розширення функцій, що ними виконуються.

Найважливішою передумовою для здійснення ефективного контролю над грошовими коштами є концентрація цих коштів на одному банківському рахунку – єдиному казначейському рахунку. Без цього важливого кроку ефективно управління бюджетними коштами ускладнюється, якщо не стає неможливим. За наявності єдиного казначейського рахунку контроль за бюджетними коштами органів управління можна здійснювати кожного дня, а за необхідністю – кілька разів на день.

Для оптимізації процесу управління бюджетними коштами розроблено проект реструктуризації Державного казначейства. Вхідження Державного казначейства в систему електронних платежів Національного банку України, запровадження внутрішньої платіжної системи Державного казначейства та відкриття системи кореспондентських рахунків в Національному банку України вимагають вирішення ряду організаційних, технічних, технологічних питань. Зокрема, передбачається створення нових підрозділів у структурі Державного казначейства – розрахункових

палат, операційних управлінь, впровадження нової бухгалтерської моделі та відповідного програмного забезпечення. Тільки за умови створення внутрішньої платіжної системи можна забезпечити прозорість бюджетного процесу, створити цілісну систему контролю за рухом бюджетних коштів. Ці вимоги передбачають здійснення органами Державного казначейства контролю за прийнятими зобов'язаннями розпорядників бюджетних коштів, що дасть змогу уряду мати достовірну інформацію про кредиторську заборгованість бюджетних установ та організацій і джерела її виникнення [5; 10].

Крім того, існує проблема відсутності системного характеру контролю, тобто узгодженості попереднього, поточного і наступного контролю. З огляду на це одним із напрямів удосконалення фінансового контролю є підвищення дієвості поточного контролю з боку органів казначейства в координації з органами виконавчої влади та державної податкової адміністрації [13].

При здійсненні контрольних функцій постає проблема відсутності єдиної інформаційної системи контролю, тобто доступу до баз даних інших фінансових контролюючих органів. Для встановлення дієвого контролю за всіма напрямками витрачання бюджетних коштів, від витрат на утримання установ і організацій до витрат на соціально важливі цілі, необхідним є встановлення систематичного обміну інформацією між усіма фінансовими і контролюючими органами, що забезпечують виконання бюджету. Тобто, необхідною є єдина інформаційна база. Для вирішення даної проблеми доцільно комп'ютеризувати систему фінансового контролю в Україні з доступом до локальних і глобальних мереж передачі інформації, що дасть змогу зекономити робочий час і не відволікати зазначені органи на роботу з постійними письмовими запитами.

Важливим напрямком удосконалення контрольно-ревізійної та аналітичної роботи є запровадження автоматизації проведення ревізій та перевірок за допомогою персональних електронно-обчислювальних машин. Для цього потрібно, по-перше, залучити до роботи над програмним забезпеченням контрольно-ревізійного процесу фахівців-програмістів зі знаннями дисципліни ревізії, контролю й обліку; по-друге, при навчанні економічним дисциплінам в контрольно-ревізійних відділах слід приділяти увагу отриманню практичних навичок роботи з персональними електронно-обчислювальними машинами [2; 11].

Отже, державний фінансовий контроль є однією із найважливіших функцій державного управління, вагомість якої дедалі зростає. Тільки належне використання контролю в управлінні державними фінансовими ресурсами дасть можливість створити необхідні передумови для реалізації в державі ефективної економічної політики. Нині в Україні функціонує значна кількість державних органів і служб, які тією чи іншою мірою здійснюють фінансовий контроль. Оскільки ситуація в країні вимагає від суб'єктів державного фінансового контролю значно ефективніших дій, спрямованих на подолання кризових явищ в економіці та наведення належного порядку у використанні матеріальних і фінансових ресурсів у суспільстві, потреба у забезпеченні координації системи державного контролю в Україні стає доволі актуальною та своєчасною. Координація фінансового контролю передбачає таке узгодження ініціювання та виконання контролюючих функцій, яке забезпечує охоплення контрольованих об'єктів, принаймні, одним із суб'єктів, якщо інші з певних причин не здійснюють своїх функцій. Разом з тим, необхідно досягти скорочення кількості дублюючих перевірок, а також проведення комплексних перевірок суб'єктів господарювання кількома уповноваженими організаціями. Ефективність фінансового контролю за економічним і цільовим витрачанням бюджетних коштів, ста-

ном збереження державного і комунального майна залежить не лише від комплексності його здійснення, а й своєчасності і повноти реалізації заходів щодо відшкодування завданих державі збитків, усунення причин, що призвели до фінансових втрат. Будь-який вид управління не може існувати без контролю, оскільки управління не може існувати без перевірки виконання встановлених вимог, без уявлення, відчуття фактичного стану об'єктів управління. Необхідно проведення не тільки ревізій та перевірок, а й аудиту ефективності. На підставі результатів фінансового контролю потрібно вживати коригуючих заходів, які були б спрямовані на запобігання повторення порушень у майбутньому, які б допомогли вибудувати економічну стратегію та економічну політику держави.

Бібліографічні посилання і примітки

1. Басанцов І.В. Система фінансового контролю в Україні / І.В. Басанцов // Фінанси України. – 2006. – № 8. – С. 132.
2. Бунчук М.Ю. Підвищення результативності державного фінансового контролю / М.Ю. Бунчук // Фінанси України. – 2006. – № 7. – С. 63–70.
3. Коваленко А.А. Контрольні повноваження органів Державного казначейства України щодо місцевих фінансів: сутність та проблеми правового закріплення / А.А. Коваленко // Наше право. – 2009. – № 1. – Ч. 2. – С. 81–86.
4. Петрашко П. Прозорість бюджетного процесу та контроль за цільовим спрямуванням коштів / П. Петрашко // Казна. – 2002. – № 1. – С. 4–9.
5. Осипчук Л. Інститут казначейства як гарант фінансового забезпечення економічних реформ в Україні / Л. Осипчук // Економіка. Право. Фінанси. – 2000. – №12. – С. 15.
6. Сивульський М.І. Єдність внутрішнього та зовнішнього фінансового контролю / М.І. Сивульський // Економіка України. – 2002. – №9. – С. 34.
7. Сидоренко В. Эффективность контрольной функции в органах федерального казначейства / В. Сидоренко // Финансы. – 2001. – №8. – С. 30–32.
8. Стеценко В.В. Організація і методика контрольно-ревізійної роботи в Україні / В.В. Стеценко // Фінанси України. – 2005. – №4. – С. 17.
9. Стефанюк І.Б. Мета і завдання державного фінансового контролю підприємницької діяльності / І.Б. Стефанюк // Фінанси України. – 2002. – № 4. – С. 133–137.
10. Стовбчастий А. Державне казначейство у світлі різних поглядів / А. Стовбчастий, Л. Осипчук // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – №11. – С. 84–86.
11. Стоянн Р.П. Контроль та ревізія / Р.П. Стоянн // Дзеркало тижня. – 2004. – №11. – С. 25.
12. Стрельцов В.Ю. Сутність фінансово-економічного контролю і поняття його ефективності / В.Ю. Стрельцов // Вісник Української академії державного управління при Президентові України. – К.: Вид-во УАДУ, 2003. – №1. – С. 112–118.
13. Сусіденко В.Т. Стратегія контролю та управління в країні / В.Т. Сусіденко // Фінанси України. – 2001. – №1. – С. 24.
14. Тивцов М.В. Планування контрольно-ревізійної роботи / М.В. Тивцов // Фінанси України. – 2003. – №1. – С. 30.
15. Юргелевич С.В. Система державного фінансового контролю / С.В. Юргелевич // Фінанси України. – 2006. – № 5. – С. 138–144.
16. Якимов В.Б. Зарубіжний досвід державного контролю / В.Б. Якимов // Економіка України. – 2000. – №12. – С. 41.

Надійшла до редколегії 04.05.2011